

連載

「上山信一の行政経営講座」

第4回

「行政評価の戦略的活用」

上山信一

ジョージタウン大学教授

行政経営フォーラム主宰

1. 経営改革に行政評価をどう生かすか

経営改革には事業の評価が欠かせない。現在何が問題なのかを分析してはじめて、改革案がでてくる。また改革案には、現状分析が不可欠だ。評価をし、目標を立て、そして立てた目標が達成できたかどうかをまた評価する。経営改革というのは、こうした仕組みを織りこんだうえで、じっくりと組織の体質を変えていく活動である。

さて、この手法がいわゆる行政評価の考え方である。それ自体は全国の自治体にかなり浸透している。事務事業評価や政策評価（ベンチマークづくり）あるいは業務棚卸しなどの手法も広く知られてきた。しかし、今ある

行政評価が経営改革にうまく生かされているかという、疑問だ。

事務事業評価を例にとって、その問題点を列挙してみよう。

査定のツールに化けていないか

主な事務や事業の必要性や効率性をチェックし、その結果にもとづき、予算や補助金を削ったり、稼働率の低い施設を民間に業務委託する、といった手法がよくある。これはこれで意味がある。だが、このチェックをしたあと、現場が新たな目標をたて仕事のやり方を変える、という生かし方ができているか点に大きな問題がある。多くの場合、行政改革はそっちのけで事業の廃止や予算を削る手段に使われがちだ。ひどい場合には、事前目標をたてずに毎年評価シートを配り、単にチェックを繰り返すだけ、というものすらある。行政評価はプラン、ドゥ、チェック、アクションという連鎖をつくるきっかけにすべきものである。チェックのみが定期的に入ってくるのは行政評価ではない。

経営の評価ができていない

事務事業評価の限界は、行政機関を企業にたとえてみれば、たかがその“商品”でしかない事務や事業の善し悪ししかチェックできない、という点にある。そもそも個々の事務・事業レベルでの改善をいくら考えてみても、解のない場合が多い。例えば、ある補助金の使われ方が非効率だ、という問題がわかったとする。心ある関係者は、実はそもそも補助

金はもうやめて、むしろ規制をかけるべきだと思っている。しかし、この場合でも、事務事業評価では補助金の出し方にまつわるこまごまとした議論しかできない。

住民がみてわかりにくい

事務や事業というレベルでの情報は、担当部門や予算をつくる行政マンにとっては重宝だ。しかし、市民にとっては極めてわかりにくい。市民にとって理解ができるのは、もっと上位の政策や施策のレベルである。住民に対する説明責任という点では、事務事業評価はまるでダメだ。

2 . 美術館の評価の例

筆者はたまたま、ある公立博物館の運営委員をやっている。そこでのケースを紹介したい。

東京都の行革部門は、この美術館を 2000 年度の事務事業評価のモデル事業にした。このこと自体は妥当だ。しかし、問題は評価の手法だ。評価指標は入館者数のみとされた。もちろん運営コストも詳しくみているから、行政評価の言葉でいえば、インプット（投入した予算、人員）とアウトプット（入館者数）を見比べていくアプローチだ。この結果、博物館の必要性については、5 段階評価の D（大幅な見直しが必要）という結論にした。

こんな単純な作業では、博物館の経営改革に生かせない。なぜならば、まず博物館の使

命（ミッション）の整理ができていない。博物館の仕事は展示だけではない。収蔵物の保存や研究、さらには教育の場として、あるいは都民にボランティア活動の場を提供することも、仕事のうちだ。博物館の多岐にわたる機能のそれぞれについて、指標は設定する必要がある。例えば、ニューヨークでは地元のシンクタンクが州や市とともに地元のGDP貢献度まで分析している。経済効果だけをとっても、指標は幅広い。地元での食事やショッピングでおちたお金や、ホテルやいろいろなサービスの雇用創出効果など、さまざまな指標が考えられる。

さらにいえば、機能ごとに顧客が違う。研究ということでは、全国の江戸文化研究者が顧客である。文化財の保存については、顧客はまだ生まれていない将来の都民や国民というべきだろう。このように機能ごとに顧客を定義する。そのうえで、彼らにとっての成果、つまりアウトカムを考えるべきである。

3. ミッション、顧客アウトカムそして 経営改革

さて、先ほどの公立博物館の例でみたように、単にインプット、アウトプットをみるだけでは、本質的な経営改革にはならない。行政機関の多面的な機能を整理し、機能に沿って使命（ミッション）、顧客を定義する。さらに顧客にとってのアウトカムを見直していく。

顧客に対してどのような成果をだすべきかというの、すなわち、経営目標をはっきりさせるということである。特に重要なのは、さまざまな顧客がさまざまなアウトカムを要求しているという行政の現実をオープンに公表していく、ということだ。すべてを並べて数値化し、どこをどれだけ頑張るのか、評価される側が目標値を提案していく。その作業のなかで、利害関係者の中での利害調整もできる。これが経営改革をさらに助ける。

例えば、財政状況が苦しいから学芸員の補充を一切しない、という政策判断があったとしよう。これは、1つの判断だ。しかし、入場者には、毎月1回学芸員が解説ツアーをしてくれるのなら、友の会に毎月1万円払ってもいいと考える人がたくさんいるかもしれない。台所事情もすべてデータをまずだしていかないと、イノベーティブな改革案はでてこない。そして、挙げ句の果てに、とにかくケチケチ運動だけをやりつづけるという悲劇に陥る。

4 . 幹部が参画する必要性

現在全国でブームの行政評価は、このような行政評価の本質に照らしてみると、管理官僚の予算の査定ツールとしてのみ活用されるリスクすらある。1つの原因は、現場の経営幹部すなわち部局長が参加していないことにある。多くは現場の担当者が事務事業評価シ

ートをせつせと記入し、上司はめくら判を押す。それを行革部門の、これまた担当者が2次評価し、査定ツールに使う。三重県の事務事業評価は本来、現場レベルの自己点検そして改善活動のツールとして考案された。ところが、よその自治体では、現場の管理官僚のコミュニケーションツールに墮してしまっている場合が多い。

海外では、行政評価は担当レベルの「作業」ではない。部局長がチームをつくり、自ら必死で取り組む。国内でも、例えば、逗子市では部長クラスが自ら部の施策の棚卸しをやる。市長も交えた部長会議でその内容について議論し、経営改革の目標をたてる。そもそも各部門の使命は何なのかということの確認は、当然、市長を交えてやる。査定マンや行政改革部門はそこからでてきた指示に沿って作業をやる。行政評価は幹部が率先してやるもの。この常識を再確認すべきだ。

次回第5回に続く